

**Unidad Administrativa Especial Agencia del
Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales -ITRC**

FUNDAMENTO PARA PROFERIR FALLO ABSOLUTORIO – EXCLUSIÓN DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA POR FUERZA MAYOR – Sobre carga laboral

Se absuelve la funcionaria investigada toda vez que analizados elementos de prueba recaudados a lo largo del plenario se logró establecer que medio un caso de fuerza mayor que dio como consecuencia la configuración del silencio administrativo positivo objeto de la presente actuación y que debido a la falta de personal existente en la seccional, hubo un exceso de labores que recayeron sobre la investigada y que desbordaron su capacidad humana y operativa.

Realizado el análisis de tipicidad subjetiva se logró establecer que la disciplinada no actuó ni con dolo ni con culpa sino bajo una causal de fuerza mayor, lo cual a la larga demostró la ausencia de responsabilidad de la disciplinada.

FUENTE FORMAL –LEY 734 DE 2002, art. 28.1

FUERZA MAYOR – Sobre carga laboral no siempre es eximente de responsabilidad.

“(…) no siempre la carga laboral excesiva es un eximente de responsabilidad, ya que debe haber un nexo causal entre la razón justificante, las circunstancias concretas del hecho que se indica como generador de fuerza mayor y el resultado nocivo...El comportamiento culposos, se fundamenta en la omisión del deber objetivo de cuidado, esto es, cuando el agente tiene un deber derivado de su función o rol y excede los límites propios de la confianza, o cuando por una actitud negligente o imperita, da lugar a la ocurrencia de un resultado lesivo.”

FUENTE FORMAL –LEY 734 DE 2002, art. 13

ANTI JURIDICIDAD / EXCLUSIÓN DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA. Por sobre carga laboral.

En síntesis, se evidencia que la carga laboral de la disciplinada distorsionó las posibilidades del deber objetivo de cuidado, que frente al cúmulo de responsabilidades obró de manera diligente, por lo que (XXXX) no obró ni dolosa, ni tampoco culposamente.”

FUENTE FORMAL – LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 28.1

Continuación de acta de audiencia del fallo en primera instancia dentro del expediente 1704-01-2012-063

Dependencia:	Subdirección de Investigaciones Disciplinarias
Número de proceso:	1704-01-2012-063
Número y fecha del fallo:	17413-03, del 12/12/2012
Asunto:	Fallo de Primera Instancia - Verbal
Criterio de Selección:	Fallo absolutorio

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Se procede a proferir fallo de primera instancia dentro del expediente administrativo disciplinario No. 1704-01-20012-01, seguido en contra de (XXXX).

CARGO FORMULADO

Por medio de Auto del 28/02/2012, se citó a audiencia a la señora (XXXX), formulándosele los cargos disciplinarios que a continuación se indican:

Cargo

*“(…) SID ITRC citó a audiencia a la funcionaria XXXX, en consideración a que la referida funcionaria habría dado lugar a la ocurrencia del silencio administrativo positivo, dentro del expediente DT 2004 2006 02771, por cuanto el trámite notificadorio de la Resolución 100772008000006 del 14 de julio de 2008 que se encontraba a su cargo, se surtió de forma indebida.
(…)”*

CONSIDERACIONES DE INSTANCIA

ARGUMENTOS JURÍDICOS QUE SUSTENTAN LA DEFINICIÓN DE LA SITUACIÓN JURÍDICA

La conclusión que se permite adoptar este Despacho a modo de definición de la situación jurídica de la señora (XXXX), deviene de la interpretación normativa y del análisis conjunto del acervo probatorio recaudado. Lo anterior, en el entendido de que decisión de fondo en materia disciplinaria se traduce en la determinación de sucesos con sus correspondientes circunstancias de tiempo, modo y lugar, y su adecuación a unos supuestos normativos previamente establecidos.

Para el efecto, se tendrá en cuenta el contenido de los artículos, 21, 130, 141 y 142 de la Ley 734 de 2002, que refieren los derroteros a seguir en la interpretación y la aplicación de las normas disciplinarias, los medios de prueba y la forma en que éstos deben ser apreciados, disposiciones éstas cuyo tenor literal se transcribe a continuación:

"Artículo 21. Aplicación de principios e integración normativa. En la aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en esta ley y en la Constitución Política. En lo no previsto en esta ley se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario."

"Artículo 130. Medios de prueba. Son medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección o visita especial, y los documentos, los cuales se practicarán conforme a las normas del Código de Procedimiento Penal en cuanto sean compatibles con la naturaleza y reglas del derecho disciplinario."

Los indicios se tendrán en cuenta al momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica."

Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales."

"Artículo 141. Apreciación integral de las pruebas. Las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica."

En toda decisión motivada deberá exponerse razonadamente el mérito de las pruebas en que ésta se fundamenta."

"Artículo 142. Prueba para sancionar. No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado"

Conforme a las precesiones normativas precedentes, las decisiones deben fundamentarse en las pruebas recaudadas en legal forma y en un ejercicio de interpretación jurídica de las normas aplicables para los postulados fácticos que se acreditaron en el expediente.

En tal virtud, el Despacho realizó un análisis cuidadoso del acervo probatorio, siendo procedente continuar con la exposición de argumentaciones jurídicas y de los postulados normativos que sustentan la decisión.

a) Análisis de Tipicidad objetiva.

El Artículo 48 de la Ley 734 de 2002, establece cuales conductas son constitutivas de falta disciplinaria gravísima. Se trata el articulado de una norma que consagra varias descripciones típicas, a las cuales el legislador ha querido otorgarles una especial consecuencia por la trascendencia del resultado.

El numeral 35 del Artículo citado, establece que será falta gravísima dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo.

Continuación de acta de audiencia del fallo en primera instancia dentro del expediente 1704-01-2012-063

De otra parte, en el marco del Estado Social de Derecho Colombiano, está proscrita la responsabilidad objetiva, es decir, aquella que juzga por el mero resultado sin consideración subjetiva de la conducta.

Por lo anterior, el derecho disciplinario en Colombia estructura el concepto de responsabilidad sobre tres cimientos. Tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad. A su vez, la tipicidad sobre dos elementos, el objetivo y el subjetivo.

Hasta este momento, se ha dicho que la conducta objeto de investigación disciplinaria se adecúa desde la perspectiva objetiva al tipo disciplinario mencionado, empero, debe realizarse un análisis del tipo subjetivo.

b) Análisis de Tipicidad Subjetiva.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 734 de 2002, las faltas sólo son sancionables a título de dolo y de culpa. Esta norma, como puede evidenciarse, ata los aspectos subjetivos propios de la conducta humana (dolo y culpa) al concepto de falta disciplinaria, es decir, al de tipicidad. Por lo anterior, es perfectamente admisible la estructuración del presente fallo desde la óptica de la escuela dogmática finalista.

La imputación que se formuló a la señora (XXXX) fue de naturaleza dolosa, argumentando el conocimiento de la infracción y la voluntad libre encaminada a la materialización de la infracción. Sin embargo, para el fallador es claro que no existe la pretendida conducta dolosa, ya que las pruebas analizadas en precedencia demuestran que el silencio administrativo positivo acaeció por razones ajenas a la voluntad de la disciplinada, principalmente, por una falla de la administración tributaria que concentró en una sola persona, una cantidad innumerable de asuntos y de responsabilidades.

De otra parte, el artículo 20 ibídem, establece que la finalidad del proceso disciplinario es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen. Desde tal perspectiva, los disciplinados merecen que su conducta sea valorada con especial cuidado, en aras de que el pronunciamiento del juez disciplinario sea integral en cuanto al análisis del comportamiento y las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su ocurrencia.

En tal virtud, no se trata de eximir de responsabilidad disciplinaria a la señora (XXXX) apelando a la causal de exclusión de responsabilidad de fuerza mayor, sin precisar cómo la carga laboral influyó en la materialización del silencio administrativo positivo.

Es importante indicar, que no siempre la carga laboral excesiva es un eximente de responsabilidad, ya que debe haber un nexo causal entre la razón justificante, las circunstancias concretas del hecho que se indica como generador de fuerza mayor y el resultado nocivo.

El comportamiento culposos, se fundamenta en la omisión del deber objetivo de cuidado, esto es, cuando el agente tiene un deber derivado de su función o rol y excede los límites propios de la

confianza, o cuando por una actitud negligente o imperita, da lugar a la ocurrencia de un resultado lesivo. El actuar culposo se da igualmente de dos formas, con representación y sin representación. El primero, cuando el autor de la infracción en su psiquis representa el resultado y confía en poder evitarlo, y el segundo nivel de culpa, cuando el agente no alcanza a representar el resultado de la infracción.

Lo que quiere significar el Despacho, es que en el caso concreto la excesiva carga laboral en estricto sentido no constituye una causal autónoma eximente de responsabilidad. Ciertamente, el cúmulo desproporcionado de responsabilidades en cabeza de la funcionaria (XXXX), desfiguró el ejercicio de su deber objetivo de cuidado, de tal suerte que en un escenario como el planteado, debe concluirse que la disciplinada obró de manera idónea, diligente y al límite de sus posibilidades.

Para el operador, la forma en la cual la señora (XXXX) cumplió las tareas a su cargo, excedió las posibilidades de idoneidad que ofrecían las circunstancias en las cuales cumplía su labor. No puede el Despacho hablar de un comportamiento de culpa grave, ni tampoco leve, cuando se está frente a una persona que a pesar de no tener una formación académica profesional, logró sobrellevar y gestionar la función que estaba concebida para que fuera ejecutada por 5 o 6 funcionarios. No puede concluir el Despacho que la funcionaria obró culposamente, cuando incluso ésta renunció en no pocas oportunidades a la hora de receso para el almuerzo con el objeto de gestionar su trabajo. No hay comportamiento culposo si la señora (XXXX) debía trabajar luego de finalizada la jornada laboral ordinaria. Y resulta contrario al valor justicia que debe estar inmerso en toda decisión jurídica, concluir un comportamiento culposo de una funcionaria que fue calificada por muchos, aún por cuadros directivos de la Dirección Seccional, como una funcionaria excelente, trabajadora y cumplidora del deber.

Fue tanto el nivel de compromiso e idoneidad con el cual la disciplinada cumplió su labor, que el exceso de trabajo sólo afectó una de las tantas notificaciones que estuvieron a su cargo. Seguramente, si tal labor hubiere sido encomendada a una persona negligente, despreocupada e imperita en la gestión documental, la equivocada decisión de la Administración Local de Manizales habría concretado muchos silencios administrativos positivos.

De tal manera, que si hay lugar a calificar un comportamiento culposo y concreto, sería el de la otrora administración de la Seccional Manizales que decidió retirar 5 personas de la función notificadora, concentrando en un solo individuo tan magna responsabilidad. No obstante la anterior conclusión, el Despacho no abrirá actuación por tal circunstancia, toda vez que el ejercicio de responsabilidad frente al resultado nocivo, esto es el silencio administrativo positivo de marras, se diluiría bajo la tesis del dominio de la acción, partiendo de los diferentes cambios en la Administración de Manizales.

En síntesis, se evidencia que la carga laboral de la disciplinada distorsionó las posibilidades del deber objetivo de cuidado, que frente al cúmulo de responsabilidades obró de manera diligente, por lo que (XXXX) no obró ni dolosa, ni tampoco culposamente.

Continuación de acta de audiencia del fallo en primera instancia dentro del expediente 1704-01-2012-063

De conformidad con lo expuesto, la situación fáctica no es constitutiva de falta disciplinaria, toda vez que para que un comportamiento sea censurado desde el ámbito disciplinario, su manifestación teleológica debió ser dolosa o culposa, y en el sub judice se está frente a un hecho que tuvo como causa motivadora una excesiva carga laboral que inhibió las posibilidades humanas de evitar la infracción. De lo anterior se sigue que la definición de la situación jurídica de la señora (XXXX), debe serlo con decisión absolutoria.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

PRIMERO: PROFERIR fallo absolutorio en favor de la funcionaria (XXXX), identificada con la cédula de ciudadanía No. (XXX) de conformidad con las argumentaciones que fueron esbozadas en el aparte considerativo de la presente providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR que contra la presente decisión procede, en el efecto suspensivo, el **RECURSO DE APELACION**, según las voces de los Artículos 178 y 179 de la ley 734 de 2002 que de considerarse, deberá interponerse y sustentarse dentro la presente audiencia verbal.

TERCERO: ENTIÉNDASE ejecutoriada la presente decisión con la terminación de la presente audiencia verbal, en los términos del artículo 119 y 179 de la Ley 734 de 2002.

CUARTO: INFORMAR, una vez en firme la presente decisión a la Procuraduría General de la Nación, en orden a que se produzcan las desanotaciones a que haya lugar.

QUINTO: REGISTRAR esta decisión, una vez se encuentre en firme, en el libro o aplicativo dispuesto para el efecto.

CLARA NIEVES SILVA PEREZ

Subdirectora Técnica de Investigaciones Disciplinarias -ITRC

Proyectó: Dr. Rodrigo Alejandro Rubio Gomez – Secretario Ad-Hoc

Aprobó: Dr. Andrés Felipe Vásquez Umaña, disciplinado y Apoderado (a) del (os) investigado (s)